

**VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM**  
**VŨ TUẤN ANH, NGUYỄN QUANG THÁI**

# **ĐẦU TƯ CÔNG**

## **Thực trạng và Tái cơ cấu**

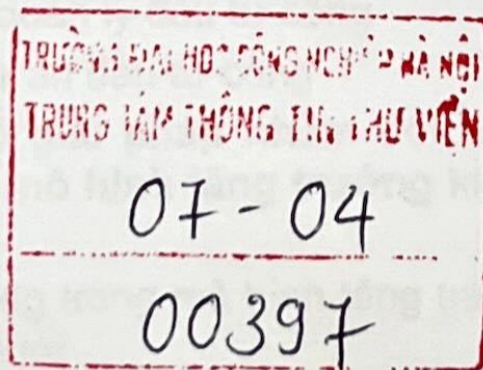


**NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH BÁCH KHOA**

VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM

VŨ TUẤN ANH  
NGUYỄN QUANG THÁI

**ĐẦU TƯ CÔNG**  
**THỰC TRẠNG VÀ TÁI CƠ CẤU**



NHÀ XUẤT BẢN TỬ ĐIỂN BÁCH KHOA

# MỤC LỤC

## (Tổng quát)

	Trang
Lời mở đầu	7
<b>Chương 1: Tình hình đầu tư công 10 năm qua</b>	<b>13</b>
1.1. Một số khái niệm làm việc	13
1.2. Tăng trưởng kinh tế, tích lũy và ngân sách nhà nước 10 năm qua	23
1.3. Tình hình đầu tư công	38
1.4. Hiệu quả kinh tế của đầu tư công	86
<b>Chương 2: Chính sách và cơ chế quản lý đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay</b>	<b>102</b>
2.1. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công	102
2.2. Định hướng, quy hoạch và kế hoạch hóa đầu tư công	108
2.3. Phân cấp quản lý đầu tư công	120
2.4. Quản lý dự án đầu tư công	132
<b>Chương 3: Một số giải pháp nhằm đổi mới chính sách đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn tới</b>	<b>153</b>
3.1. Đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế mới trong giai đoạn tới	153
3.2. Một số giải pháp về đổi mới chính sách và thể chế quản lý đầu tư công	176
<b>Tài liệu tham khảo</b>	<b>198</b>
Mục lục biểu, biểu đồ, hộp	210
Mục lục (Chi tiết)	213

## LỜI MỞ ĐẦU

Công cuộc đổi mới và hội nhập kinh tế quốc tế đã mang lại nhiều thành tựu về tăng trưởng kinh tế cho Việt Nam. Trong quá trình này việc huy động và sử dụng vốn đầu tư phát triển của nhà nước (đầu tư công) có một ý nghĩa quan trọng. Đầu tư công đóng vai trò tạo những nền tảng vật chất kỹ thuật quan trọng cho đất nước, là "cú huých" đối với một số ngành và vùng trọng điểm, đồng thời thúc đẩy thực hiện các chính sách phúc lợi xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng.

Mặc dù có đóng góp quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội, song đầu tư công vẫn còn nhiều vấn đề cần được giải quyết.

Trong những năm qua, việc chuyển từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường đòi hỏi phải thay đổi một cách căn bản cách thức quyết định, đối tượng mà Nhà nước phải đầu tư và phương thức tiến hành đầu tư. Những thay đổi này tuy đã diễn ra, song chưa thực sự phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và vẫn mang nhiều đặc tính của cơ chế bao cấp và nguyên tắc "xin - cho" trong quy trình quyết định và phân phối vốn đầu tư.

## Đầu tư công: Thực trạng và Tái cơ cấu

Bên cạnh những vấn đề mang tính tổng quát như vai trò đầu tư của Nhà nước, mục đích và ý nghĩa của đầu tư công trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, còn nhiều vấn đề kinh tế vĩ mô cần tiếp tục nghiên cứu, từ việc xác định tỷ trọng hợp lý của đầu tư trong GDP và ngân sách nhà nước, đến việc lựa chọn và quyết định dự án, chương trình đầu tư, xác định cơ cấu đầu tư, chủ đầu tư, tổ chức thực hiện đầu tư, giám sát và đánh giá hiệu quả của đầu tư.

Ngoài ra, mỗi loại hình đầu tư công (đầu tư các công trình hạ tầng công cộng, đầu tư các dự án kinh tế, đầu tư các chương trình xã hội, đầu tư của doanh nghiệp nhà nước) lại đòi hỏi những cách tiếp cận riêng để xử lý.

Hiệu quả thấp trong đầu tư công đã được nói đến rất nhiều trên các phương tiện thông tin đại chúng, trong các phiên chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội, trong các cuộc hội thảo, diễn đàn. Không ít hiện tượng tiêu cực trong lĩnh vực đầu tư công diễn ra rất nghiêm trọng và gây ra mối quan ngại về tính hiệu quả của đầu tư công như lãng phí, tham nhũng, đầu tư dàn trải, đầu tư không đúng mục tiêu, v.v. Tất cả những vấn đề này bắt nguồn cả từ thể chế phân bổ và quản lý đầu tư công chưa hoàn thiện, lẫn từ sự yếu kém của cơ quan quản lý.

Trong thời kỳ tới, nền kinh tế Việt Nam phải chuyển từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng sang phát triển chủ yếu theo chiều sâu. Mặt khác, việc tham gia ngày càng sâu và rộng hơn vào các quan hệ kinh tế quốc tế, sự mở cửa thị trường đầu tư

theo các hiệp định quốc tế đã ký kết (WTO, AFTA, CAFTA, song phương) tạo ra môi trường và thị trường đầu tư khác hẳn so với trước đây.

Việc nghiên cứu chính sách đầu tư công của Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, là nhiệm vụ có ý nghĩa cả về lý thuyết lẫn thực tiễn. Nghiên cứu, tổng kết và đánh giá thực tiễn đầu tư công 10 năm qua là công việc cần thiết để thấy được những điểm yếu, rút ra những bài học và đề xuất cơ sở khoa học cho việc hoạch định chính sách đầu tư công và hoàn thiện cơ chế quản lý. Đã có một số dự án và tác giả nghiên cứu về vấn đề đầu tư công trong thời gian gần đây ở Việt Nam, song số lượng không nhiều và quy mô không lớn, mặc dù vấn đề nghiên cứu này rất thiết thực và cấp bách. Tại các cơ quan nhà nước, các vấn đề về quản lý đầu tư công cũng được xem xét, nghiên cứu để hoàn thiện cơ chế. Cuốn sách này là kết quả của một đề tài nghiên cứu khoa học của Viện Kinh tế Việt Nam chủ trì năm 2010, nhằm đóng góp thêm cách nhìn nhận và một số ý kiến vào cuộc thảo luận chung về đầu tư công trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội mới.

Trong cuốn sách này, chúng tôi sử dụng cách tiếp cận hệ thống, xem xét đầu tư công trong tổng thể lý luận về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội trong bối cảnh tăng cường hội nhập quốc tế của Việt Nam.

Chúng tôi cũng giới hạn ở các vấn đề định hướng chính sách kinh tế vĩ mô, không đi sâu nghiên cứu các vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý cụ thể đối với các dự án đầu tư, tập trung nhiều hơn vào việc phân tích những điểm yếu, những điều cần sửa đổi trong mô hình tăng trưởng kinh tế hiện hành, chứ không nhằm trình bày tất cả các mặt có liên quan tới đầu tư công. Vì vậy, ở đây những thành tựu, những kết quả tốt của đầu tư công sẽ chỉ trình bày ở mức tối thiểu cần thiết.

Nội dung cuốn sách này gồm các chương:

- *Chương 1: Tình hình đầu tư công 10 năm qua (2001-2010).*

Chương này phân tích tình hình tăng trưởng, tích lũy, đầu tư và ngân sách nhà nước như là những điều kiện chung của đầu tư công và vai trò, vị trí của đầu tư công trong chính sách kinh tế vĩ mô; xem xét xu thế biến đổi của đầu tư công từ các góc độ quy mô, cơ cấu nguồn vốn, phân bổ vốn đầu tư công theo ngành, lĩnh vực, địa phương. Hiệu quả kinh tế của đầu tư công được đánh giá qua phân tích sự đóng góp của các yếu tố (vốn, lao động, TFP), so sánh hiệu suất đồng vốn đầu tư ICOR và xu thế biến đổi của tài sản đưa vào sản xuất và sản phẩm dở dang trong nền kinh tế.

- *Chương 2: Chính sách và cơ chế quản lý đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế hiện tại.*

Thông qua việc phân tích chính sách và cơ chế quản lý đầu tư công, chương này nêu lên những nguyên nhân của tình

trạng hiệu quả đầu tư thấp, vạch ra những điểm yếu trong các khâu hoạch định chính sách và quản lý nhà nước đối với đầu tư công. Có ba vấn đề chính trong quản lý đầu tư công được trình bày là: (i) định hướng, quy hoạch và kế hoạch hóa, (ii) phân cấp quản lý, (iii) chu trình quản lý đầu tư công (từ phê duyệt, thẩm định dự án, cho tới tổ chức thực hiện, giám sát các dự án).

*- Chương 3: Đổi mới chính sách đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn tới.*

Trong bối cảnh phải đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế chung từ phát triển theo chiều rộng, ưu tiên về số lượng và tốc độ tăng trưởng sang phát triển theo chiều sâu, chú trọng chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế, chúng tôi xem xét quan điểm nền tảng của đầu tư công là vai trò của Nhà nước trong phát triển, sự cần thiết phải đổi mới quan điểm về chức năng của đầu tư công trong quá trình phát triển kinh tế giai đoạn tới. Dựa trên những kết quả phân tích trong các chương 1 và 2 về những ưu, khuyết điểm trong chính sách và thực tiễn quản lý đầu tư công trong thời gian qua, chúng tôi đề xuất một số ý tưởng nhằm nâng cao hiệu quả của đầu tư công trong thời gian tới.

Tập thể tác giả trân trọng cảm ơn tất cả các nhà khoa học và chuyên gia - những người đã đọc và góp ý kiến tư vấn, phản biện trong suốt quá trình nghiên cứu đề tài. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn lãnh đạo Viện Khoa học Xã hội Việt Nam



## Đầu tư công: Thực trạng và Tái cơ cấu

đã ủng hộ công việc nghiên cứu này và các đồng nghiệp trong Viện Kinh tế Việt Nam đã đóng góp hiệu quả vào nội dung khoa học.

Trong nghiên cứu và trình bày, chắc chắn không tránh khỏi những thiếu sót. Các tác giả mong nhận được những ý kiến bình luận, phê phán và đóng góp của bạn đọc.

**Hà Nội, tháng 3 năm 2011**

**TS. Vũ Tuấn Anh**

**GS. TSKH. Nguyễn Quang Thái**

# MỤC LỤC

## (Chi tiết)

<b>Mục lục (tổng quát)</b>	<b>5</b>
<b>Lời mở đầu</b>	<b>7</b>
<b>Chương 1: Tình hình đầu tư công 10 năm qua</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Một số khái niệm làm việc</b>	<b>13</b>
1.1.1. Đầu tư	13
1.1.2. Đầu tư công	18
<b>1.2. Tăng trưởng kinh tế, tích lũy và ngân sách nhà nước 10 năm qua</b>	<b>23</b>
1.2.1. Tăng trưởng, tích lũy và đầu tư	23
1.2.2. Ngân sách nhà nước	29
<b>1.3. Tình hình đầu tư công</b>	<b>38</b>
1.3.1. Quy mô đầu tư công	38
1.3.2. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công	43
1.3.3. Phân bổ vốn đầu tư công theo ngành và lĩnh vực	65
1.3.4. Phân bổ vốn đầu tư công theo địa phương	80
<b>1.4. Hiệu quả kinh tế của đầu tư công</b>	<b>86</b>
1.4.1. Tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng	86
1.4.2. Hiệu quả của vốn đầu tư	

## Đầu tư công: Thực trạng và Tái cơ cấu

<b>Chương 2: Chính sách và cơ chế quản lý đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay</b>	<b>102</b>
2.1. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công	102
2.2. Định hướng, quy hoạch và kế hoạch hóa đầu tư công	108
2.3. Phân cấp quản lý đầu tư công	120
2.4. Quản lý dự án đầu tư công	132
2.4.1. Phê duyệt dự án đầu tư công	132
2.4.2. Thẩm định dự án đầu tư công	134
2.4.3. Tổ chức thực hiện dự án đầu tư công	138
2.4.4. Giám sát các dự án đầu tư công	145
<b>Chương 3: Một số giải pháp nhằm đổi mới chính sách đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn tới</b>	<b>153</b>
3.1. Đầu tư công trong mô hình tăng trưởng kinh tế mới giai đoạn tới	153
3.1.1. Mô hình tăng trưởng kinh tế mới	153
3.1.2. Quan điểm về vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế và chức năng của đầu tư công trong mô hình tăng trưởng mới	161
3.2. Một số giải pháp về đổi mới chính sách và thể chế quản lý đầu tư công	176
3.2.1. Đổi mới chính sách tài chính công và đầu tư công trong mô hình tăng trưởng giai đoạn mới	177
3.2.2. Thay đổi định hướng đầu tư công	183

3.2.3. Thay đổi cơ cấu đầu tư công	187
3.2.4. Hoàn thiện hệ thống luật pháp và đổi mới cơ chế quản lý đầu tư công	191
Tài liệu tham khảo	198
Mục lục biểu, biểu đồ, hộp	210
Mục lục (Chi tiết)	213